

FERDINANDO DI FENIZIO

Questioni di pianificazione indicativa

**Memoria letta al Convegno di studio sui problemi di sviluppo
dell'economia italiana organizzato da Mondo Economico
e dall'Istituto per gli studi d'economia**

Torino, 19-21 ottobre 1961

FERDINANDO DI FENIZIO

Questioni di pianificazione indicativa

Memoria letta al Convegno di studio sui problemi di sviluppo
dell'economia italiana organizzato da Mondo Economico
e dall'Istituto per gli studi d'economia

Torino, 19-21 ottobre 1961

Signori, *

E' facile discutere oggi in Italia in tema di piani, programmazione, selezione degli investimenti, *et similia*. Lo mostra l'esperienza. E' forse un poco più difficile discuterne ordinatamente e proficuamente. Quanto a dire, abbandonando le questioni oggi già risolte, per volgere invece la propria attenzione a quelle, numerosissime, *che non lo sono ancora*, e per le quali si manifestano punti di vista contrapposti, probabilmente da conciliare.

In questa mia lettura, mi sforzerò di offrire al « Convegno di studio sui problemi di sviluppo dell'economia italiana » un primo aiuto per raggiungere quest'ultimo scopo.

Tratterò pertanto, molto in breve, delle relazioni fra *piano indicativo globale ed economia di mercato*. Quindi discuterò della *struttura* di un tipico piano indicativo. Infine della sua *strumentazione*, il tutto badando a non perdere di vista la situazione di fatto, oggi esistente in Italia.

2. — Primo tema: *è forse compatibile un piano economico generale indicativo, con le caratteristiche essenziali di un'economia di mercato, se mai alquanto modificata nel suo funzionamento?*

Codesta questione, dibattuta a lungo nei convegni «ideologici», può essere trattata oggi da noi in poche parole. I più, infatti, sono d'accordo nel concedere a tale interrogativo una risposta affermativa: specie se, in una certa collettività come quella italiana, i «gruppi dotati di potere» intendono ottenere una più coordinata azione economica, in vista del conseguimento di certi fini, in parte antitetici (1).

* Memoria letta al Convegno di studio sui problemi di sviluppo dell'economia italiana, organizzato da Mondo Economico e dall'Istituto per gli studi d'economia.

Questo studio riflette, non occorre dire, le opinioni personali del suo autore, maturate attraverso la meditazione di documenti pubblici. Non riguarda in alcun modo l'esperienza acquisita dall'autore, come partecipante alla « Commissione Papi »: la cui attività potrà se mai essere esposta, a tempo e a luogo, dal suo Presidente.

(1) S'avverta come le preferenze della collettività, in fatto di scopi economici, normalmente si differenzino dalle preferenze manifestate (e talvolta imposte) dai «gruppi dotati di potere», eletti per manifestare le istanze della

L'orientamento infatti della produzione globale, quale risultato ottenuto dalle scelte degli operatori — sul fondamento di un sistema di prezzi liberamente formato (e pertanto dominato in gran parte dalle preferenze di taluni produttori nonché dei consumatori) — può *non* solo **non** armonizzarsi, con i fini proposti da quei gruppi, ma addirittura contrastare con gli stessi: specie se quegli scopi si manifestano nel desiderio d'ottenere uno sviluppo quanto più rapido è possibile, ed in più *non di soverchio squilibrato*, anche dal punto di vista « regionale ».

Anzi, rapporti di concatenazione causale, che in numerosi scritti sullo sviluppo si designano con l'espressione di « circolo infernale della povertà » sogliono incidere (e spesso in modo assai pronunziato) sulle regioni più arretrate in un certo sistema economico durante un rapido sviluppo, rendendo più gravi i vincoli della loro stessa arretratezza (2).

A ben meditare, la più recente esperienza compiuta in Italia durante gli anni '50 avvalora questi timori.

collettività stessa. Ciò, nelle economie socialiste, si manifesta apertamente; si palesa talvolta anche nelle società liberali.

In democrazia, tuttavia, è possibile la sostituzione dei « gruppi di potere » che avessero non correttamente interpretato i desideri della collettività. Questa sostituzione è assai più difficile, in società autoritarie; nè ciò reca necessariamente un mutamento negli scopi perseguiti. Specie allorchè i « gruppi dotati di potere » si attribuiscono una razionalità nelle scelte, che è da loro stessi negata alla collettività nel suo complesso. (Preferenza ingiustificabile di quest'ultima, per i beni presenti, rispetto ai beni futuri, ad esempio).

(2) Se il concetto di sviluppo « regionalmente » sbilanciato è accettabile, come fine preliminare ad un piano indicativo, molte perplessità solleva il concetto di sviluppo bilanciato *per settori*. « Che cos'è uno sviluppo bilanciato? » si chiede Ragner Frisch « e perchè dovrebbe essere lo sviluppo bilanciato? ». E poi più innanzi: « non vi è modo di concedere una risposta razionale a queste domande, se non prendendo le mosse da un insieme di dati tecnici e di comportamento ben definito; nonchè da una chiara formulazione del fine da raggiungersi, considerata una certa situazione iniziale del sistema e un modello di programmazione dinamica che lo riguardi ». Continua poi Ragner Frisch: « sarà la soluzione del problema di programmazione che ci dirà quali settori si dovranno mantenere sott'occupati e per quanto tempo. L'ammon-tare ottimo dello sbilancio e la sua distribuzione ottima fra settori e nel tempo *discenderà* semplicemente dalle caratteristiche della soluzione ottima... Una volta che sia adottata una vera programmazione, il fine che si impenna attorno al concetto di "sviluppo bilanciato", diviene di secondaria importanza ». (FRISCH R. - *Economic Planning and the Growth Problem in Developing Countries* », in « Ost-Ökonomi », numero speciale 1961 dedicato all'economia dei Paesi dell'Europa Orientale, pagg. 63-64).

3. — Ciò però merita un'importante precisazione. Divisi i piani economici globali in due sole classi: piani *indicativi* da un lato, piani *obbligatori* dall'altro, va subito aggiunto che, quanto fu da noi ora detto, vale *soltanto* per i piani indicativi. Cioè per quel tipo di programmazione che aspira bensì a raggiungere determinati fini (tipicamente: sviluppo quanto più elevato e meno squilibrato è possibile, regionalmente); tuttavia per il tramite di norme *dirette*, se le stesse si rivolgono al cosiddetto « settore pubblico » del sistema economico, per il tramite di norme *indirette* (incentivi o *rémore*), se le stesse si rivolgono al cosiddetto « settore privato » dell'economia.

Codeste misure indirette invero influenzano il sistema dei prezzi, pur lasciando libera decisione ai privati operatori, che debbono sopportare i rischi di quelle loro scelte. Esse sono dunque perfettamente compatibili con la natura dell'economia di mercato e convalidano il nostro precedente asserto in tema di piani.

Questa premessa (terreno forse oggi di vantaggiosi dibattiti) ha questo pregio. Permette di separarci, nei nostri giudizi sui piani e l'economia di mercato: primo, dai cosiddetti economisti socialisti, i quali intendono con la parola piano soltanto i « piani obbligatori » globali. Secondo, da quel gruppo di studiosi (che talvolta è detto appartenere alla « sinistra democristiana ») i quali pretendono che il centro pianificatore trasmetta i suoi imperativi, non solo al settore pubblico; ma a quella parte del settore privato che si occupa di « attività economiche a grande rilevanza », come sarebbero (non sono parole nostre) « fonti di energia, industrie di base, ecc. ».

Infatti, ogni *comando* esclude per definizione le *libere* scelte delle imprese private sul fondamento di un sistema dei prezzi, per i fattori della produzione e per i prodotti, liberamente formato (3). Dove non vi è libera scelta, non vi è deliberata assunzione di rischio, in condizioni di incertezza; quindi non si giustifica il profitto. Per chiudere il sillogismo: dove vi è comando, non vi è economia di mercato.

Allora, chi sostenesse questa tesi del comando al settore privato si schiererebbe *ipso facto* e per un piano obbligatorio e pertanto per l'abbandono dell'economia di mercato.

(3) Ben inteso, il sistema dei prezzi è liberamente formato nell'ambito di un determinato coacervo di norme istituzionali che comprende fra l'altro incentivi e remore. Non possiamo pertanto condividere l'opinione di quanti dall'esistenza di incentivi economici, a favore del Mezzogiorno, traggono motivo per dubitare del sussistere di un'economia di mercato, oggi, in Italia. (Cfr. SARACENO P., *Lo Stato e l'economia*, Relazione letta il 14 settembre a S. Pellegrino e pubblicata da « Mondo Economico », 23 settembre 1961, pag. 29).

Nè vale argomentare, adducendo che si tratta di comandare *ad una parte* soltanto dell'economia. Anche nelle cosiddette economie a democrazia popolare, invero, non si giunge a pianificare *tutto* il sistema economico; ma per l'appunto le sole « industrie di base » intese in senso equamente lato. E poichè le democrazie popolari sono teorizzate, anche dai marxisti, come fase di passaggio verso le vere e proprie economie socialiste, ognuno vede su quale via si avvierebbe il nostro sistema economico, se quegli intendimenti (e quelle ideologie) dovesse, per avventura, prevalere.

Ecco individuate alcune questioni ben vive in tema di programmazione. Altre si intravedono, poi, guardando di lato: col badare, cioè, alle modificazioni da apportare alla struttura dei mercati, nell'ambito del cosiddetto « settore privato », affinchè i prezzi possano convenientemente assolvere ai compiti loro, di parametri guida per le scelte economiche private, in armonia agli interessi collettivi.

Così, in questo raduno, le porte si spalancano di fronte agli economisti.

4. — Passiamo ora al secondo tema: *contenuto di un piano indicativo globale per l'economia italiana*. Esso è di grande momento per questa adunanza dove, a quanto vedo, sono convenuti esperti di chiara fama, in particolari rami di industria: il cui aiuto sarà non solo utile, ma addirittura indispensabile ad ogni futura programmazione.

Come si iniziano questi lavori? Anzi, in via preliminare, che cos'è un piano?

Allorchè questa parola (« piano ») è usata correttamente — ed il più delle volte non lo è — essa sta a designare il maturo frutto di un lungo e collettivo lavoro di ricerche economiche ed econometriche, che si manifesta spesso in volumi magistrali di centinaia di pagine. Per il solo riassunto informativo di un piano, si pretendono almeno una cinquantina di pagine. Tante ne occupa, ad esempio, il recentissimo piano giapponese che aspira a spronare il raddoppiamento del reddito nazionale, negli anni '60.

Tipicamente, questo testo può dividersi in tre parti. Si espone dapprima e si commenta una generale indicazione programmatica, riguardante *gli scopi* di politica economica, da raggiungere. Sono pubblicate poi le ricerche di *economia positiva* compiute, con il consueto corredo di avvertimenti metodologici. Vi sono infine altre indagini di *economia normativa* o politica economica, e da ultimo, su quel fondamento robusto, un insieme di consigli, suggerimenti, proposte a differente raggio.

Riguardanti cioè, talvolta, un grande settore del sistema economico: ad esempio quello pubblico; oppure un intero ramo d'industria (diciamo la siderurgia) o anche singoli investimenti.

Al piano, sono annessi spesso specifici progetti di legge e sono quelli che gli esperti giudicano di urgente vaglio parlamentare. Per solito, però, l'intero piano indicativo deve essere sottoposto all'esame politico del Parlamento: ed è poi quello inteso ad assicurare i « gruppi dotati di potere » che i loro intendimenti saranno correttamente perseguiti. Dopo di ciò, il piano va applicato. Questo apre la via ai problemi attinenti per l'appunto alla *strumentazione* del piano, di cui mi occuperò fra poco.

Badiamo per ora, tuttavia, ad esaminare da vicino il contenuto di un ipotetico piano globale steso, per ipotesi, in Italia, in questo stesso tratto di tempo. Parecchie aperte questioni si ritrovano percorrendo questa strada: e talune di esse non potranno essere evitate da questo nostro convegno.

5. — I fini che il piano vuol raggiungere sono, per solito, esposti nelle prime pagine dei documenti di cui trattiamo. Dunque, per esemplificare, ecco le verosimili premesse ad un ipotetico piano italiano, quali oggi si possono ottenere dagli intendimenti prevalenti nei « gruppi dotati di potere » ed in grado di esercitarlo.

Si asserisce dunque che, in Italia (4), è desiderato un tasso di sviluppo (espresso nell'aumento medio annuo del reddito nazionale reale *pro capite*) quanto più elevato è possibile, considerata tuttavia:

primo, la necessità di mantenere, a grandi linee, un equilibrio fra risparmio globale (interno ed estero, al netto) ed investimenti globali, sia pubblici che privati, onde non siano generate pressioni inflazionistiche;

secondo, la necessità di mantenere, pure in ragionevole equilibrio, la bilancia dei pagamenti globalmente considerata;

terzo, la necessità di conquistare un miglior equilibrio fra offerta e domanda di lavoro sul nostro mercato; non solo giudicando complessi-

(4) Se lo « sviluppo » è supremo giudizio di valore, nel quadro degli scopi economici, non può dirsi tale, nell'ambito del sistema gerarchico dei valori, considerato nel suo complesso. Si può infatti perseguire un alto tasso di sviluppo, allo scopo di mostrare a società arretrate, la fecondità dei sistemi economici a decisioni decentrate, ad esempio; oppure allo scopo di poter elevare culturalmente i componenti la propria collettività, e via elencando.

vamente delle forze di lavoro, ma anche del loro differente grado di specializzazione o qualificazione;

quarto ed ultimo, la necessità che si giunga ad un *più conveniente equilibrio*, non solo nel processo di formazione del prodotto nazionale, ma nella distribuzione del reddito, sia fra gruppi sociali che *fra zone territoriali*. Onde l'azione che già è in corso, per una diffusione del benessere economico, possa non soltanto essere perseguita, ma intensificata.

Un economista, che abbia particolare dimestichezza con ipotesi teoriche elaborate, direbbe che ci si trova di fronte ad un usuale problema di massimo vincolato. Uno studioso di politica economica insisterebbe invece, forse, sulla notevole incertezza che avvolge codesti propositi, se fossero suggeriti dai governanti ai tecnici della programmazione (5). Consiglierebbe dunque, come vado facendo, di trattare di quella incertezza, nel corso di questo convegno, per tentare di ridurla.

Tuttavia, sin d'ora un'osservazione preliminare può ben essere avanzata: *vi è forse qualcosa di inaccettabile in codesti fini, pur tanto genericamente esposti?* Vi è qualche loro aspetto, avverso alle comuni nostre premesse di valore e alle nostre libere istituzioni? Non si direbbe. Sembra anzi a chi oggi vi parla, che nel *non* perseguire i fini così indicati le nostre libere istituzioni corrano pericoli verosimilmente assai più gravi.

6. — Continuo la mia esposizione sul contenuto di un tipico piano indicativo. Esso abbraccia dunque due serie di indagini, ben distinte. La prima è per così dire di *economia positiva*; la seconda di *economia normativa* od anche, nel nostro linguaggio, di politica economica.

La prima serie di ricerche si propone di chiarire « ciò che è ». Nel caso che ci interessa, qual è la situazione del sistema economico italiano nel momento attuale; quali sono i principali dinamismi strutturali che in esso si manifestano; e quale sarà la situazione del sistema (assenti,

(5) Poichè non è possibile tracciare, su fondamento empirico, la « funzione del benessere collettivo » che pur serve non di rado ad avviare costruzioni economiche eleganti (Tinbergen, ecc.) il « gruppo dotato di potere » nel rivolgersi agli esperti dovrebbe almeno precisare quantitativamente le sue preferenze: chiarendo, ad esempio, *in qual misura* si possa rinunciare ad uno sviluppo globale, per l'economia (l'incremento del reddito lordo *pro capite*) per conseguire, invece, certi risultati quantitativi, in ordine ad un miglior equilibrio regionale. Non ci risulta tuttavia che, in Italia, si sia mai giunti a soddisfare questa esigenza.

per ipotesi, possenti fattori di perturbazione) alla fine del periodo considerato (6).

La seconda serie di indagini si propone invece di manifestare ciò che «dovrebbe essere»; di precisare cioè quelle modificazioni, nel sistema, che sembrano desiderabili, considerati gli ideali della collettività italiana; infine, di proporre i mezzi per raggiungerli.

In questa prospettiva, le ricerche di economia positiva mostrano appieno tutto il loro peso decisivo. Un'insufficiente conoscenza della realtà economica (quale oggi si presenta o si avrà nell'immediato futuro, in seguito a modificazioni già in atto: dinamica della popolazione, ad esempio; esodo della forza di lavoro dalle occupazioni agricole, ecc.) non soltanto pregiudica, ma addirittura impedisce, giudiziose proposte di modificazione. L'esperienza stessa, compiuta con la redazione del cosiddetto «schema Vanoni» (pur sotto tanti aspetti rimarchevole) ammonisce a non trascurare quel primo passo.

* * *

Si aggiungerà allora che le indagini di economia positiva sono compiute *a due differenti livelli di astrazione*. Dapprima si considera il sistema economico *nel suo complesso* (oggi i dati sono assai più copiosi di anni fa); poi s'indaga *sui vari rami della produzione* o sulle diverse regioni che concorrono alla formazione del prodotto nazionale. Si adotta cioè in un secondo tempo un'ottica sezionale (7).

(6) Sui piani come coacervo di previsioni, vedi l'ottima relazione di G. DI NARDI, *Pianificazione generale e locale come esigenza di oggi*, relazione tenuta al Convegno de La Mendola, promosso dall'Università Cattolica di Milano (6-12 settembre 1961).

(7) In questi mesi trova sostenitori, in Italia, una tesi che si potrebbe manifestare così: è necessario mettere a punto dapprima una pianificazione su base regionale, quindi pianificare su scala nazionale. Procedendo dall'alto al basso, anziché dal basso verso l'alto, si procede in modo assurdo.

A siffatta argomentazione, possono contrapporsi le considerazioni seguenti:

Primo. Sul piano dottrinale la questione se sia meglio procedere dall'alto al basso oppure dal basso verso l'alto non può dirsi affatto risolta (cfr. MARRAMA V., *Schemi di sviluppo economico nei vari paesi*, Roma, Scuola di sviluppo economico, 1961, pagg. 30 e segg.) e in concreto prevalgono i piani costruiti procedendo dall'alto al basso (cfr. MARRAMA, *ibidem*, pag. 30).

Secondo. Considerando in particolar modo la situazione italiana odierna è da concedersi: la pianificazione regionale sembra assai più ardua della pianificazione nazionale, per l'indisponibilità dei dati; esige personale esperto in

Ci si serve, infine, di codeste due indagini, effettuate su piani così differenti, per avvicinare i risultati ottenuti, a scopo di controllo e di coordinamento. E se, avviando le prime ricerche, si ha modo di tener conto, nelle stime, di fattori di modificazione già individuati (quanto a dire, del progresso tecnico pluriennale; dell'adesione del nostro paese alla Comunità Economica Europea, ecc.), nel discorrere a livello dei rami d'industria o delle regioni, si può altresì trarre vantaggio, non solo di quanto fu già deciso circa la verosimile evoluzione di certe attività nel prossimo decennio (agricoltura, siderurgia, trasporti ferroviari e stradali, turismo, ecc.); ma anche di colmare le lacune in quelle conoscenze sezionali, compiendo indagini dirette su singoli gruppi di operatori, in dati mercati.

* * *

Ciò giustifica appieno la convocazione di questo convegno. In Italia, si giungerà prima o poi (anzi forse vi si è già pervenuti, senza che sia consentito a chi vi parla di trattarne) a proiezioni globali riguardanti: reddito, consumi, investimenti, occupazione di forze di lavoro e pertanto disoccupazione, ecc. al '70, avanzate ben inteso alcune ipotesi

maggior copia e si imbatte pertanto quivi in una grave strozzatura; pretende un tempo assai lungo; inoltre, promette di generare programmi **non** reciprocamente compatibili, scatenando invidie e rivalità a non finire: specie se le stesse si impersonano in uomini politici contrapposti. Da ultimo, sottopone al pericolo di perdere di vista il principale vantaggio della programmazione indicativa: una visione *unitaria* sugli ideali della collettività e sul sistema economico considerato nel suo complesso.

Redatti i piani regionali, e constatato, per ipotesi, sul fondamento della contabilità nazionale, *che essi sono contrastanti*, che fare? Sopporterà la collettività che, impiegati anni in queste ricerche, si ricominci da capo? Si piegheranno le singole regioni a moderare le loro richieste; oppure, agendo tutte insieme, non sospingeranno il sistema verso pressioni inflazionistiche?

Per contro, pieno consenso va manifestato circa la tesi esposta nel giugno '60 dalla delegazione italiana alla Conferenza sullo sviluppo economico regionale, tenutasi a Bellagio, sotto gli auspici dell'Agenzia europea di produttività. In quell'occasione si disse: « per raggiungere gli obiettivi del piano nazionale, occorre intervenire nelle regioni, allo scopo di evitare sviluppi squilibrati. La tecnica della pianificazione nazionale non permette tuttavia che un *intervento limitato*... la pianificazione regionale completa qualitativamente e quantitativamente il piano nazionale e ne localizza gli scopi definendo di conseguenza gli interventi pubblici. E' evidente però che gli obiettivi a livello regionale non possono sensibilmente differire dall'obiettivo nazionale e che gli uni e gli altri debbono avere in comune, oltre ai metodi impiegati, alcuni dati iniziali: previsione di sviluppo demografico e di manodopera, migrazioni interne, ecc. ». (Cfr. V. A., *Planification économique régionale*, Parigi, Agenzia europea di produttività, 1961, pag. 82).

alternative, circa l'altezza probabile di talune costanti parametriche: segnatamente circa l'incremento della popolazione e della forza di lavoro, la propensione al consumo, la fecondità del capitale espressa in reddito, la produttività del lavoro, la propensione alle importazioni, l'altezza delle esportazioni e via elencando.

Tuttavia quei primi risultati, pur coonestando già suggerimenti preziosi di politica economica, dovranno ben altrimenti essere approfonditi con altre indagini di economia positiva, però su dati disagregati. Converrà cioè conquistare subito proiezioni sulle probabili nostre esportazioni al '70, per tipo di vendite all'estero; effettuare indagini sulla dinamica probabile di singoli consumi privati nel prossimo decennio, con l'aiuto di bilanci familiari. Avanzare dati quantitativi, sull'altezza della domanda di beni finali da parte della Pubblica Autorità e delle industrie; pertanto di beni intermedi, per ottenere giust'appunto quei beni finali.

Orbene, per ottenere tutto ciò, occorre l'aiuto di esperti validissimi. Infatti, occorre sapere, in modo specifico, come i singoli operatori vedano, in proiezione decennale, l'andamento della domanda e dell'offerta, per i loro particolari settori o prodotti. Spetterà poi agli economisti (ed in questo caso, essi si serviranno anche di una *Tavola delle interdipendenze strutturali* quanto più è possibile disagregata ed aggiornata) il giudicare della compatibilità relativa di quelle proiezioni ed indagarne le conseguenze, anche pel raggiungimento dei fini premessi al piano.

All'apporto, tuttavia, degli esperti di settore non si può, in alcun modo, rinunciare. Insegni l'esperienza mietuta in Francia nella redazione dei piani di rammodernamento. La loro feconda presenza a questo convegno, per fortuna, è rassicurante.

7. — Concluse le ricerche di economia positiva, si è conquistata un'intelaiatura generale a base quantitativa, che ci permette di decidere come verosimilmente il sistema economico considerato progredisca, in assenza di guerre oppure di crisi economiche gravi. Le zone che rimarranno in ombra saranno parecchie. Spesso poi non si disporrà che di proiezioni alternative, valide ad individuare non un « punto », bensì un « campo di variazione ». Tuttavia, malgrado queste lacune, il risultato probabile finale di un certo indirizzo evolutivo, oggi in corso, sarà ben più noto di quanto non fosse all'origine.

Allora? Allora sarà giunto il momento di chiudere la serie delle ricerche che si manifestano nel piano indicativo, avvicinando in sostan-

za i fini (o ideali) alla realtà prevista. Sarà giunto il momento di porre in luce quella probabile struttura del sistema economico italiano (ad esempio squilibri regionali) che urta apertamente contro i desideri dei « gruppi dotati di potere » e si volgerà la propria fatica *ad una serie di modelli*: non più positivi, *ma normativi*. I quali dovranno permettere di coonestare azioni *dirette*, come abbiamo premesso, nell'ambito del cosiddetto « settore pubblico »; norme *indirette*, per quanto riguarda il cosiddetto « settore privato ».

Anzi, quei modelli di politica economica, correttamente intesi, potranno anche essere ordinati dallo studioso, secondo il loro decrescente grado di aggregazione: passando, dunque, dai modelli riguardanti i *grandi settori* dell'economia (per l'appunto e tipicamente: pubblico e privato; oppure agricoltura, industria e attività terziarie, *et similia*) a schemi che permettano di distribuire gli investimenti per *rami di industria* (siderurgia, meccanica, chimica e via dicendo). Da ultimo, in questo stesso ambito, *per singole unità produttive*, sia attinenti al settore pubblico che a quello privato. Queste ricerche, come si constata, giungono pertanto alle *scelte* di singoli investimenti, unitariamente considerati. Ed una copiosa modellistica assai recente concede di effettuare codeste scelte (ancora una volta con un notevole grado di incertezza) non solo sul fondamento dell'utile netto previsto, derivante a singoli enti. Ma anche sulla base di criteri più generali: le mutazioni previste negli *inputs* di certi rami (8); le modificazioni nella capacità di produzione e reddito; l'aumento anticipato dell'occupazione, ancora in certi settori di attività od in certe zone.

E' tutto un capitolo assai vasto delle moderne ricerche di economia che è così messo a profitto, durante l'opera di programmazione. Un capitolo che non oseremmo dire, neppure oggi, perfettamente saldato a quello che concettualmente lo sovrasta: e riguarda l'assegnazione di quote di risparmio ai grandi settori del sistema economico. Tuttavia che può essere elaborato al banco della realtà e promette buoni frutti. Mi auguro pertanto che questo convegno non trascuri questo tema.

Infine, poichè non vi è speranza di accorta proposta futura, se non si sottopongono a controllo le proposte già avanzate, ecco che — non appena conclusa quella discussione sul contenuto di un tipico piano indicativo — ci si ritrova non del tutto impreparati a comprendere la serie di problemi, accolta nella terza parte della nostra conversazione.

Essa dovrà trattare infatti, secondo i propositi, della *strumentazione* del piano.

(8) Cfr. FRISCH R., *The Infra Effect of Investments*, in « Stabile Preise in wachsender Wirtschaft », Tübingen, Mohr, 1960, pag. 105 e segg.

8. — Stiamo, dunque, per voltar pagina. Prima tuttavia che s'abbandoni il tema « struttura d'un piano indicativo globale », sia consentito avvertire quanto sia ingiusta l'affermazione di taluni, che suona: un piano indicativo altro non è, se non un insieme di proiezioni econometriche, buone per discussioni nelle aule universitarie. Asserendo ciò si trascura tutto quanto attiene all'economia normativa. Si altera deliberatamente la realtà. Si fissa la propria attenzione *su di una parte esigua di questo documento* e, callidamente, la si presenta come il tutto.

Ma riprendiamo le fila del nostro discorso. Dobbiamo occuparci ora di *strumentazione del piano*. Un gran salto ci attende. Un piano indicativo globale, al postutto, è *un sistema d'idee*. Chi si occupa della sua « strumentazione » (mi si perdoni questa orribile parola, tratta dal gergo dei pianificatori) discute di come trasformare quel sistema d'idee in uno *strumento di governo*. Supera un vallo profondissimo, nelle scienze sociali: il quale, a non dir altro, esige perizia, non solo per quanto riguarda l'economia, ma la sociologia, la psicologia sociale, il diritto e pubblico e privato. Persino dimestichezza con quella nuova « scienza dell'organizzazione » che va faticosamente enucleandosi, nel quadro non meschino delle scienze dell'uomo.

Chi dominerà rami siffattamente ampi del sapere? Non certo chi vi parla. Mi limiterò pertanto a porre in luce taluni dei problemi, attinenti alla strumentazione del piano, che furono di recente dibattuti. Dirò dapprima di *strumentazione centrale*, poi di *strumentazione periferica*, quindi degli *enti* per l'esecuzione degli investimenti.

I sociologi, gli psicologi, i giuristi, gli esperti d'organizzazione, qui convenuti, rivestiranno questo scheletro.

9. — Che non si possieda, oggi in Italia, un centro di pianificazione; quanto a dire un ente che si occupi della redazione d'un piano indicativo globale, e sorvegli, sulla sua esecuzione, per poter adottare tempestive norme dirette o indirette, è particolarità nota.

E' anche una lacuna che ci si industria di colmare trasformando in parte organi amministrativi già esistenti. Fu presentato a questo proposito da chi presiede questo convegno, l'on. Pella, al Consiglio dei Ministri un disegno di legge sul quale **non** converrà tornare, poichè esso è già conosciuto.

In breve, seguendo quei propositi il Comitato Interministeriale per la Ricostruzione (cioè il C.I.R.) istituito dopo la seconda guerra mondiale dall'on. Ruini, sarebbe soppresso; e sostituito da un più ampio *Comitato interministeriale per lo sviluppo economico e sociale* (C.I.S.E.S.). Poichè esso è presieduto dallo stesso presidente del Consiglio e riu-

nisce tutti i ministri economici, questo ente diverrebbe il supremo organo collegiale, per direttive concrete, riguardanti la politica di programmazione del nostro paese. Organo principale di attuazione di quelle direttive (e pertanto fonte esso stesso di norme dirette o indirette) dovrebbe essere il Ministero del Bilancio, che subirebbe, dunque, nei propositi, una radicale trasformazione e non solo per quanto riguarda i suoi fini, ma per quanto attiene alla sua organizzazione interna. Al Ministero del Bilancio spetterebbe infatti non solo l'assicurare i servizi di segreteria del C.I.S.E.S.; ma il provvedere ai compiti attinenti alla programmazione generale dello sviluppo economico, esercitando in concreto un indispensabile coordinamento non solo fra i diversi ministeri, ma anche fra il piano generale nazionale ed i piani particolari, attualmente numerosi e in pieno fiore (per quanto riguarda sia i singoli rami di industria, sia le varie regioni).

Ora, per poter assolvere a questi compiti difficili, il Ministero del Bilancio, ancor oggi piuttosto modesto, otterrebbe nuovi organi dipendenti. Avocherebbe a sè taluni comitati economici, di gran peso per l'azione concreta: quello dei ministri per il Mezzogiorno, ad esempio; quello permanente delle Partecipazioni statali, ecc.. Accrescerebbe i suoi rapporti con enti pubblici, di grande momento per una migliore conoscenza dell'economia del paese (quale l'Istituto Centrale di Statistica). Inoltre (ed è questa, di gran lunga, l'innovazione progettata di maggior conto) otterrebbe dal Ministero del Tesoro, la Ragioneria Generale dello Stato.

Questa modificazione è di grande momento e apre la via ad altre. Infatti, se il Tesoro cederà al Bilancio la perla della sua corona, quanto a dire la Ragioneria, anche il Ministero delle Finanze vedrà diminuita, nei disegni dell'on. Pella, la sua sfera di competenza. Si penserebbe, infatti, di trasferire al Ministero delle Partecipazioni statali, non solo la Direzione generale del Demanio ed il Provveditorato generale dello Stato; ma l'Amministrazione autonoma dei Monopoli dello Stato, l'Azienda Monopolio Banane ed il Poligrafico. Cosicchè, ripercorrendo a ritroso una strada sulla quale, nella storia della finanza italiana, furono mossi parecchi passi, innanzi ed indietro, il Ministero delle Finanze sarebbe nuovamente unito a quello del Tesoro. A conti fatti, dopo questa riforma, l'Amministrazione dello Stato avrebbe un Ministero economico di meno; tuttavia, un dicastero, questo del Bilancio, potrebbe esercitare una efficace azione concreta di guida sugli altri: ed agire sia direttamente sul « settore pubblico » dell'economia, ai fini di un migliore sviluppo; sia attraverso incentivi o freni, sul « settore privato », si intende allo stesso scopo.

10. — Come si vede, una tal riforma per quanto discutibile in taluni particolari (ad esempio, poco convince il passaggio al futuro Ministero della Programmazione della Ragioneria Generale dello Stato, la quale minaccia di recare nella nuova alta unità amministrativa una mentalità in scarsa armonia con i fini del nuovo dicastero; e del pari poco convince il passaggio alle dirette dipendenze del nuovo Ministero di enti come l'Istituto Centrale di Statistica che traggono dalla loro relativa autonomia ragioni essenziali di vita) aspira a raggiungere due diverse finalità.

La prima è quella del costituire, alla fin fine, un unico centro di programmazione per l'economia italiana: e robusto quanto le condizioni esigono. La seconda di unificare, sotto il manto del Ministero delle Partecipazioni, i più degli organi appartenenti al cosiddetto « settore pubblico ». Da questo particolare punto di vista, sembra possa approvarsi, questa riforma.

Taluno ha asserito che il Ministero del Bilancio non è l'organo più adatto per la programmazione e lo sviluppo. Esso infatti è (si dice) « dominato dall'*idea di promuovere organicamente la "programmazione"* »; quindi di « *erogare giudiziosamente le entrate dello Stato* ». Di qui, secondo l'on. Pastore, l'antinomia fra queste due funzioni.

Ma è un contrasto veramente esistente? In realtà, la programmazione e lo sviluppo che si vogliono ottenere, non sono descrizioni di una politica concepita ed attuata in assenza dei vincoli monetari. Si tratta pur sempre di una politica che dovrà essere realizzata in condizioni di relativa stabilità del sistema dei prezzi, considerato nel suo complesso (il che non implica stabilità dei prezzi relativi). Quindi il futuro Ministro della Programmazione dovrà contemporaneamente badare sia alle entrate dello Stato che alle sue spese, al fine di sorvegliare pressioni inflazionistiche tanto più probabili, quanto più elevato sarà il numero delle nuove unità produttive in costruzione e più lungo il « periodo di gestazione » degli impianti (9).

(9) Si richiami alla mente, a questo proposito, la nota formula di DOMAR (*Expansion and Employment*, in « *Essays in the Theory of Economic Growth* », Nuova York, Oxford University Press, 1957, pag. 91) che nel suo assetto finale si presenta così:

$$\frac{\Delta I}{I} = \alpha \sigma$$

Il lato sinistro di questa formula rappresenta « l'aumento assoluto annuale negli investimenti » — ΔI — diviso per il volume degli investimenti stessi

E' poi da porre in luce che, se per avventura il bilancio dello Stato è in deficit, ciò — in condizioni di stabilità monetaria — si risolve in un trasferimento di risparmio da investire dal settore pubblico al settore privato. Ora, può davvero esser certo, il futuro Ministro della Programmazione, che la fecondità degli investimenti di risparmio, effettuati dal settore pubblico, sarà superiore alla fecondità di quegli stessi investimenti, se effettuati dal settore privato?

Nessuno può accantonare questo interrogativo, con una scrollata di spalle, se ha a cuore l'altezza del tasso di sviluppo. Poichè il tasso di sviluppo dipende *direttamente* non soltanto dal volume di risparmio annualmente investito, ma anche dalla fecondità del suo impiego.

11. — Se le progettate riforme degli organi amministrativi centrali dello Stato serviranno a colmare il vallo che ancora separa, con gravi danni, l'attività ad esempio della Cassa per il Mezzogiorno, da quella dei vari dicasteri centrali (10), resta da vedere; nè lo si potrà, se non fra parecchio tempo. Quando tuttavia quegli ostacoli al centro saranno rimossi rimarrebbe pur sempre da condurre innanzi una serie di riforme nel quadro degli organi periferici, — soprattutto provinciali e comunali — per far sì che le decisioni prese e realizzate al centro possano recare pronti frutti nelle zone, per le quali esse furono destinate. Allorchè, a più di dieci anni dall'inizio d'attività della Cassa si legge, come si trattasse d'uno scopo ancora da ottenere, che l'attività finanziaria del grande ente degasperiano deve « aggiungersi », sovrapporsi, e non sostituirsi a quella dell'amministrazione ordinaria; allorchè, un poco più in-

cioè, in altre parole, « è l'aumento relativo dell'investimento oppure il tasso relativo annuale di aumento nell'investimento ».

Il lato destro di questa equazione accoglie α (il moltiplicatore, supponendo che la propensione media e marginale del risparmio sia eguale e costante); nonchè σ (la produttività media sociale potenziale dell'investimento).

Orbene, se il sistema si diparte da una situazione di pieno impiego, il mantenersi di questa eguaglianza esclude il sorgere di pressioni inflazionistiche o deflazionistiche. Tuttavia, se sono scelte per investimenti unità produttive « a fecondità differita » l'eguaglianza non è mantenuta, e sorgono giust'appunto (superiore il primo membro al secondo) pressioni inflazionistiche.

Gli studiosi hanno lungamente discusso, dopo il '47, attorno a questa formula: approfondendo in particolar modo le relazioni fra « produttività potenziale ed effettiva formazione » di nuovo reddito; nonchè, attorno ai vari tipi di *lags* riguardanti la fecondità degli investimenti. Però non è qui il luogo dove si possa discutere di questi sviluppi.

(10) PESCATORE G., *Problemi dell'amministrazione delle aree insufficientemente sviluppate*, in « Gli aspetti sociali dello sviluppo economico », Milano, Editrice Vita e Pensiero, 1961, pag. 117 e segg.

nanzi — continuando nella lettura d'una memoria del presidente Gabriele Pescatore, — s'apprende che (ad esempio) le risorse degli acquedotti sono oggi recate al limite dei territori per 1150 centri abitati; ma che soltanto 218 centri, fra quelli, hanno potuto avvantaggiarsi delle nuove ricchezze idriche, perchè gli enti locali non hanno pei restanti ancora provveduto alla costruzione delle reti interne di distribuzione, ed alle opere d'allacciamento (11) si valuta, in tutta l'ampiezza, lo scoglio rappresentato dalla cosiddetta « strumentazione d'una politica di sviluppo » alla periferia; ed indubbiamente si è tentati a non frapporre altri indugi, nel colmare queste lacune. Ben sapendo che per tal via, i primi frutti di miliardi e miliardi, già spesi, potranno essere mietuti.

* * *

Ma non sarà sufficiente, in questo quadro, limitarsi a discutere di finanze provinciali e comunali, di capacità tecnica dei funzionari prescelti, di rapporti fra il centro e la periferia. Il problema della strumentazione periferica di ogni politica di sviluppo (quel problema cioè che Ragnar Frisch denomina *Pyramidation problem* e che riguarda l'estensione ottima del decentramento dei *centri di decisione* (12)) è ben più arduo, di quanto non ritengano forse i cultori di diritto pubblico o di scienza dell'amministrazione. Pretende pur esso gli insegnamenti della sociologia, della psicologia sociale, delle moderne discipline organizzative. Bastano a convincercene le constatazioni seguenti.

Nelle regioni settentrionali d'Italia, trattando di una politica di sviluppo, si prende le mosse da una premessa falsa: quella cioè che ogni cotale attività — pel solo fatto ch'essa pretende l'erogazione di rispar-

(11) Il recente sorgere e svilupparsi di una programmazione a base regionale renderà verosimilmente, nel prossimo decennio, più ardue queste difficoltà già incontrate negli anni '50.

(12) Il Saraceno, *op. cit.*, dopo aver lodato l'impresa pubblica concepita « come un elemento di un quadro più vasto che veda Stato e forze di mercato impegnate insieme a dare ad una società una struttura più efficiente e più giusta », afferma che con l'animare siffatte imprese, tipiche dell'attività « che la Pubblica Amministrazione svolge in sede di direzione dell'economia », lo Stato deve accettare « l'impossibilità di esercitare ogni sorta di controllo sostanziale sia preventivo che consuntivo, sia in sede parlamentare che in sede amministrativa » (pag. 31).

E' un'opinione che meriterebbe di essere approfondita anche nel corso di questo raduno: se non altro per le sue implicazioni, che possono far arretrare chiunque abbia a cuore un'onesta gestione del pubblico denaro.

mio faticosamente accumulato — *debba essere accolta favorevolmente*, dove essa si svolge.

La realtà però è ben diversa. Ogni programma di rapide riforme economiche genera tensioni sociali nei luoghi di accoglimento: spesso manifestantesi nell'ambito stesso dei gruppi familiari. Conduce cioè al decadere di *élites* locali e alla loro sostituzione con altre *élites*, provenienti da regioni anche meridionali.

Quale sorpresa allora che i notabili delle zone sottosviluppate guardino con ostilità ad innovazioni, per loro tanto pregiudizievoli? Quale sorpresa che vi si oppongano, volgendo tacitamente contro i programmi di riforma, quegli enti locali sui quali hanno buona presa e dai quali ricevono ossequio e pronta obbedienza?

La « delega dei poteri » per risolvere il « problema dell'impiramide » può dunque sciogliere nodi in misura assai più ridotta, di quanto molti non ritengano. Occorrerà tenerne conto e discuterne le conseguenze, magari anche in questo convegno. Che siffatti temi non fossero trattati attorno al '50 era giustificabile. Non lo sarebbe agli inizi del decennio '60 dopo un'esperienza tanto faticosamente acquisita.

* * *

Infine, trattando della strumentazione periferica, non si potrà non riprendere discussioni assai recenti, sugli enti per l'attuazione d'una politica d'investimenti, per ipotesi rafforzata. Sono gli stessi da realizzarsi, per mezzo degli organi amministrativi dello Stato, per così dire, normali? Son da affidare alla Cassa per il Mezzogiorno, che agisca, se mai, attraverso gli istituti giuridici dell'affidamento e della concessione? Pretendono forse, quegli investimenti, l'attività d'imprese pubbliche, come le Ferrovie dello Stato (13), oppure di imprese aventi fini pubblici, ma veste giuridica privata? Od ancora, esigono essi i calcoli d'una intrapresa privata, che ne sopporti il rischio, se mai attenuato da incentivi?

Tema sterminato, come si vede; tema, le mille volte preso e ripreso. Forse, in queste nostre sedute, verrà ancora toccato. E non sarà male, di certo.

12. — L'esame di questa porzione di orizzonte, che riguarda in generale la strumentazione del piano, non sarebbe completo se non si rivolgesse qualche attenzione anche al problema, non facile, dei più

(13) FRISCH, *Economic Planning and the Growth Problem in Developing Countries*, op. cit., pag. 61.

convenienti strumenti di azione sul « settore privato » per indurlo a tener conto dei fini d'uno sviluppo regionalmente e ragionevolmente equilibrato. Quanto a dire, al problema degli incentivi e dei freni sugli operatori che si dispongono a costruire impianti oppure a esercirli, in un'economia di mercato.

Di siffatti argomenti si discute di frequente e non sempre in modo giudizioso: come, ad esempio, quando si propose di far addirittura rivivere l'antica legge sui nuovi impianti, di schietta impronta corporativa, per frenare l'insediamento di nuove unità in zone sviluppate e per stimolare il progresso economico di zone arretrate.

A mio parere, tuttavia, l'interesse più vivo di questo esame non si ritrova quando si escogitano nuovi incentivi o freni. Nei secoli, quanto era da scoprire in questo campo, fu probabilmente scoperto. Preferibile è invece l'indagare sulle conseguenze degli incentivi o dei freni. Intendo dire: tornerebbe di grande vantaggio l'approfondire — con l'aiuto prezioso degli esperti qui convenuti — le reali ripercussioni sui costi aziendali, di certi incentivi e certe remore. Solo così, mediante asseriti quantitativi, si potrà giudicare della relativa efficacia di questo o quel provvedimento.

Attorno a siffatto ultimo tema, ben poco si conosce: ed è grossa lacuna da colmare (14). Ora non sono forse, codeste indagini, agevolate di recente dalla possibilità di riferire costi e ricavi (anche per una tipica impresa rappresentativa di marshalliana memoria) alle neo-costituite « aree di industrializzazione », oppure ai neo-formati « nuclei di industrializzazione »? Essendo questi ultimi composti in prevalenza di attività produttive a dimensione artigianale (le quali notoriamente non sono in grado di districarsi in calcoli che presuppongono sia la conoscenza di complesse provvidenze legislative, che quella di uniformità empiriche) ecco un sospetto: una più approfondita nozione delle ripercussioni globali di dati incentivi o remore può servire, essa stessa, da incentivo o remora.

13. — Così siamo giunti a concludere questa nostra memoria. Essa — avendo per mandato il redigere una *sorta d'inventario* delle questioni ancora aperte, in tema di pianificazione indicativa — correva il

(14) Si veda raro esempio di queste ricerche, l'indagine di GIULIANO COPPOLA D'ANNA, *Incentivi per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno*, in « Moneta e credito », 1960, pag. 552 e segg.. Si veda pure lo studio ACKLEY-DINI, *Agevolazioni fiscali e creditizie per lo sviluppo industriale dell'Italia meridionale*, in « Moneta e credito », 1960, pag. 25 e segg..

pericolo di sortire in una elencazione pedante quanto stucchevole. Taluno dirà se sono riuscito almeno ad evitare questo pericolo; ed altri vorrà aggiungere, spero, che il campo d'indagine, destato dal fine dello « sviluppo » economico in Italia è, per davvero, sterminato.

Ma soprattutto le *seguenti due conclusioni* dovrebbero essere ricordate. La prima è: un piano indicativo globale, il quale non indegnamente possa recare questo nome di sicuro significato ormai nella letteratura economica, è lavoro di enorme impegno, da affidarsi a specialisti (15); fatica che richiede tempo e ricerche ardue.

La seconda conclusione segue alla precedente. Oggi gli studiosi validi che s'interessano a problemi di pianificazione indicativa, in Italia, sono divisi in almeno cinque diversi aggruppamenti. Un primo gruppo fu organizzato dall'on. Pella, presidente di questo convegno; e quivi è rappresentato. Un secondo lavora sotto la guida politica dell'onorevole Pastore; un terzo opera nell'ambito della Svimez, presieduta dal prof. Saraceno; un quarto attende particolarmente ai problemi di pianificazione regionale, e ritrova nell'on. Colombo il principale suo animatore. Un quinto infine potrebbe raggruppare quegli studiosi che, come il prof. Gasparini o la prof. Cao-Pinna, hanno rivolto la loro attenzione, in particolar modo, allo studio dell'economia delle principali nostre isole.

Sino ad oggi, questi gruppi non solo operano separatamente; ma, muovendo in parte da differenti premesse di valore, alimentano una garbata quanto feconda discussione. E' giusto, anzi, che così avvenga, nell'interesse di chiari propositi, pel futuro.

Fra non molto, tuttavia, dalle parole converrà passare ai fatti; dai progetti alle realizzazioni. Ed allora ci si accorgerà che *non un solo valido esperto* potrà essere eliminato senza danno, per il futuro poderoso lavoro comune. Tanto quegli esperti sono scarsi da noi.

Perchè allora gli economisti, gli statistici, gli econometrici, i sociologi, i cultori di diritto e d'organizzazione non dovrebbero sforzarsi di trovare sin d'ora, un comune sistema di valori, ed un comune linguaggio?

Questo è per l'appunto uno degli scopi cui aspira chi ebbe ad organizzare la nostra feconda adunanza: l'amico e collega Bruno Paganì, direttore di « Mondo Economico ».

A quel fine la mia memoria ha cercato timidamente ed imperfettamente di adeguarsi.

(15) Anche limpidamente in DI NARDI, *Pianificazione generale*, ecc., cit.

